

德国的库尔德裔移民政治活动 及其对德国对土耳其政策的影响

王丹逸

摘 要：库尔德问题是当前德国—土耳其关系中的一大关键议题。库尔德裔移民的政治活动是该议题发展的主要推动力。在德国的库尔德裔移民通过大规模游行示威、暴力袭击等手段迅速引起德国社会对库尔德问题的关注，随后通过文化宣传和政治合作等方式，使库尔德问题与德国人权外交理念结合，进而持续影响德国对土政策。库尔德裔移民及其他德国国内行为体所形成的压力迫使德国政府重视这一议题，并形成了在库尔德裔移民与土耳其政府之间寻求平衡的对外政策方针。

关键词：移民； 库尔德； 土耳其

作者简介：复旦大学 国际关系与公共事务学院 博士研究生 上海 200433

中图分类号：D83

文献标识码：A

文章编号：1005—4871(2022)03—0085—22

库尔德问题是目前德土和欧土关系中的重大议题，在争取中东地区和平的前提下，既避免与土耳其发生严重冲突，又维护库尔德裔的政治权利，是德国在库尔德问题上的政策目标。库尔德问题是土耳其、伊拉克等国所面临的民族问题，这一议题之所以能够在德国引起大量关注，并成为左右德国对土政策的关键因素，与库尔德裔移民在德国的政治活动有直接关系。为什么库尔德裔移民能

够发挥如此巨大的政治影响力？他们是如何在德国开展政治活动的？他们的活动造成了何种政策影响？本文通过对库尔德裔移民身份认同、组织结构及其政治活动的形式特点的深入探索，揭示该群体政治影响力的来源，并对库尔德裔移民政治活动的结果，即库尔德议题在德国政治中的发展以及德国的具体政策措施进行分析。

库尔德问题是巴以争端之外中东地区涉及人数最多、影响最大的民族问题。库尔德人是中东地区第四大民族，也被认为是第一大没有本民族国家的民族，约3000万库尔德人分散在土耳其、伊朗、伊拉克、叙利亚等国，而库尔德人与其所在国家的角力成为了影响整个中东政治走向的关键因素。20世纪80年代后期，受土耳其国内和周边地区局势影响，库尔德独立运动在土耳其兴起，库尔德工人党所领导的武装力量与土耳其政府军的暴力冲突席卷安纳托利亚高原东南部，造成严重的人道主义灾难。流亡欧洲的库尔德人在欧洲继续进行游说、动员和抗争活动，使库尔德问题的影响力迅速扩大。伴随库尔德裔移民在欧洲的活跃，库尔德问题的“欧洲化”现象吸引了研究者的注意。^①阿莱娜·里昂(Alyna Lyon)等学者的研究分析了以库尔德工人党为代表的库尔德分离主义势力在德国的政治动员活动及其影响；^②艾娃·奥斯加德-尼尔森(Eva Ostergaard-Nielsen)通过对德国库尔德裔移民组织的调研，深入分析了库尔德组织的架构及活动；^③门德尔斯·坎丹(Menderes Candan)等则从技术与政治的互动视角分析了库尔德裔移民在跨国网络空间中的民族国家建构活动。^④我国学界对库尔德问题的研究也取得了丰硕成果，唐志超、汪波、敏敬、李秉忠等多位学者都对库尔德问题进行了深入细致的剖析。^⑤其中，李秉忠在《土耳其民族国家建设和库尔德问题的演进》一书中系统地梳理了土耳其库尔德问题的历史脉络以及这一问题对土耳其和对周边地区的影响。咎涛近期的研究指

① Vera Eccarius-Kelly, “Political Movements and Leverage Points: Kurdish Activism in the European Diaspora”, *Journal of Muslim Minority Affairs*, Vol. 22, No. 1, 2002, pp. 91–118.

② Alyna Lyon/Emek M. Uçarer, “Mobilizing Ethnic Conflict: Kurdish Separatism in Germany and the PKK”, *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 24, No. 6, 2001, pp. 925–948.

③ Eva Ostergaard-Nielsen, *Transnational politics: The Case of Turks and Kurds in Germany*, London: Routledge, 2003.

④ Menderes Candan/Uwe Hunger, “Nation Building Online: A Case Study of Kurdish Migrants in Germany”, *German Policy Studies*, Vol. 4, No. 4, 2008, pp. 125–153.

⑤ 唐裕生：《库尔德人问题的发展历程与前景》，载《世界民族》，1998年第1期，第39—45页；唐志超：《库尔德问题的历史、现状及前景》，载《现代国际关系》，1999年第11期，第42—44页。唐志超：《中东库尔德民族问题透视》，北京：社会科学文献出版社，2013年版；汪波：《中东库尔德问题研究》，北京：时事出版社，2014年版；敏敬：《中东库尔德问题研究》，北京：中央编译出版社，2015年版；李秉忠：《土耳其民族国家建设和库尔德问题的演进》，北京：社会科学文献出版社，2017年版。

出,土耳其正发党曾试图通过区分国族认同和族群身份,承认库尔德问题和库尔德民族的存在,和平解决库尔德问题。但这一和解进程在土耳其国内外形势的变化中已然搁浅,当下土耳其关于库尔德问题的话语又回到国家安全议题优先的立场上。^①除了库尔德问题给土耳其带来的影响之外,研究者们也注意到了库尔德人在欧洲的活动,以及这一议题在欧洲政治中引发的连锁反应。土耳其入盟谈判启动后,库尔德问题成为双方之间的主要争议,汪波、郑东超分别对库尔德问题在土耳其入盟谈判中的角色进行了研究。汪波指出,库尔德问题是导致土耳其入盟受阻的重要原因之一,库尔德问题的久拖不决不仅使土耳其无法满足欧盟的“哥本哈根标准”,而且还加深了土耳其和欧盟双方民众之间的隔阂,使土耳其入盟的前景变得更加难以预测。^②

总的来说,我国学界对库尔德问题的历史及现状已经有了较为深入的研究,对库尔德问题在欧洲政治中的影响也有所阐释,但对欧洲库尔德裔移民政治活动及其后果尚无较为具体、系统的梳理分析。国外研究虽然记录了库尔德裔移民在德国等主要欧洲国家的组织与活动,但相对而言,仅有较少的一部分研究关注了库尔德裔移民的政治活动及其与所在国对外政策的互动。本文希望在现有研究的基础上,对德国库尔德裔移民 20 世纪 70 年代以来的活动及其策略变化进行系统梳理,并解释这些活动对德国对外政策的影响。

一、土耳其的库尔德问题及其在欧洲的扩散

土耳其是库尔德人数量最多的国家,其境内生活着 1200 万到 1500 万库尔德人,占总人口数的 18%—23%。^③库尔德人属于逊尼派穆斯林,主要居住在安纳托利亚高原东部。现代库尔德问题起源于一战前后。1923 年,土耳其与协约国签订了《洛桑条约》,库尔德斯坦的北部被划入土耳其疆界之内,随着库尔德独立运动在土耳其和周边地区的发展,库尔德人与土耳其政府之间的矛盾日渐激化。

在凯末尔的带领下,土耳其踏上了世俗化的道路,试图将伊斯兰教从土耳其政治中剥离,代之以现代民族主义。但世俗化的副作用之一就是切断了库尔德人与土耳其人之间的宗教联系。土耳其废除哈里发制度引发了一部分库尔德人的不

^① 鲁涛:《奥斯曼帝国晚期与现代土耳其官方关于“库尔德问题”话语的嬗变》,载《阿拉伯世界研究》,2020 年第 6 期,第 3—24 页、第 156 页。

^② 汪波:《土耳其加入欧盟进程中的库尔德问题》,载《国际观察》,2010 年第 4 期,第 49—55 页;郑东超:《土耳其申请加入欧盟视角下的库尔德问题》,载《西非亚洲》,2011 年第 9 期,第 68—76 页。

^③ Michael M. Gunter, “The Kurdish Problem in International Politics”, in Joseph S. Joseph (ed.), *Turkey and the European Union—Internal Dynamics and External Challenges*, London: Palgrave Macmillan, 2006, pp. 96—121, here p. 97.

满,传统、宗教与西方现代民族主义话语汇合,搭建了库尔德人反叛运动的舞台。1925—1927年间,土耳其国内先后爆发了三次大规模库尔德人起义,均被挫败。此后,土耳其政府决定对库尔德人实行彻底的同化政策,土耳其政府将库尔德人称为“山地土耳其人”,强调他们与土耳其人同宗同源,不存在任何族裔差别,同时废除库尔德语、库尔德民族服饰,甚至禁用库尔德姓名。^① 20世纪30年代到60年代,在土耳其政府的高压手段下,库尔德问题进入蛰伏期。在此期间,库尔德部落传统也随着土耳其经济社会的发展逐步改变,大量的库尔德人向西迁徙,并在实现工业化的城市接受教育,库尔德民族主义事业有了新的发展空间、存在形式和后备力量。^②

70年代末,受到土耳其国内政治动荡、经济形势恶化的影响,库尔德问题开始集中爆发。1978年11月,库尔德工人党在迪亚巴克城外的一个小村庄成立,随后确定了武装建立库尔德国家的目标,^③开始在土耳其东南部频繁发动袭击。库尔德工人党的出现是长期以来库尔德人身份建构、政治抗争的产物,也是土耳其政府在库尔德政策上的失误所导致的结果。与此前被土耳其政府镇压的库尔德起义不同,库尔德工人党的活动给土耳其当局带来的威胁是致命的。库尔德工人党逐渐成为了主要的、唯一的拥有强大政治、社会、文化实力的库尔德政党,几乎是所有库尔德人依靠、支持的对象。^④

整个80年代到90年代末都是库尔德工人党与土耳其政府冲突的激烈期。1984年以来,库尔德工人党的暴力活动至少造成了4万人死亡。^⑤ 土耳其对库尔德力量进行了严厉的打压,这一过程得到了西方在武器、经济、情报以及其他方面的援助。李秉忠认为,这是因为在2006—2007年之前,西方实质上是拥抱土耳其的“半民主”政体或是“安全型”政体的,土耳其的政体特征也在西方的支持下得到强化。^⑥

在土耳其国内受到严厉镇压的库尔德人将抗争的阵地转移到了欧洲。20世纪60年代至70年代,西欧国家先后与土耳其签订了移民工人引进协议,不少库尔德人也作为移民工人被引进,成为战后第一批抵达欧洲的库尔德裔移民。土耳其国内的库尔德问题恶化后,又有大量库尔德人以移民或难民的身份进入欧洲。欧洲库尔德裔移民的具体数量难以准确计算,比较可靠的估算是,到20世纪90年代

① Michael M. Gunter, "The Kurdish Problem in International Politics", pp.99—100.

② 李秉忠:《土耳其民族国家建设和库尔德问题的演进》,第252页。

③ 同上,第270页。

④ Seevan Saeed, *Kurdish Politics in Turkey: From the PKK to the KCK*, London: Routledge, 2016, pp. 123—124.

⑤ Ali Balci, *The PKK-Kurdistan Workers' Party's Regional Politics: During and After the Cold War*, Cham: Palgrave Macmillan, 2016, p. 1.

⑥ 同上, p.285.

有 65 万库尔德人生活在欧洲。^① 难民的到来将库尔德人与土耳其的矛盾带到了欧洲，并与早期库尔德左翼知识分子对族裔和文化认同的构建结合，造就了库尔德裔移民族群意识的觉醒。欧洲的库尔德人群体迅速政治化，库尔德人的抗争活动很快在欧洲各大城市蔓延开来。

为了引发国际关注，库尔德工人党在欧洲组织了大量暴力活动。根据美国国务院 1992—1994 年间发布的《全球恐怖主义模式报告》(Patterns of Global Terrorism)，库尔德工人党不仅在土耳其袭击、绑架西方目标，还在欧洲发动破坏西方国家利益的行动，例如暴力示威、围攻土耳其领事馆、破坏道路等等。^② 库尔德人的暴力活动令欧洲国家不堪其扰，1993 年底法国和德国相继宣布禁止库尔德工人党及其附属组织的活动，库尔德工人党的活动转入地下，开始通过不同的代理组织策划和执行暴力袭击，同时积极利用各种宣传平台对欧洲库尔德裔进行动员。^③

进入 21 世纪之后，库尔德人在欧活动的内容、形式都发生了较大变化，暴力及恐怖袭击式的活动明显减少，和平游行、文化宣传、有组织的游说成为库尔德人政治活动的主要形式。这一转变一方面是因为土耳其正发党上台后采取了一些积极政策，库尔德问题的解决出现了转机；^④ 另一方面是因为库尔德人的暴力活动在欧洲受到了严厉惩罚，长期来看暴力活动难以为库尔德人争取国际支持。在这一背景下，库尔德人开始重视与欧洲国家政府和政党的合作，尤其是扩大在欧洲议会中的影响力。然而，困扰欧洲国家的库尔德问题并未消失。受地区冲突的影响，库尔德人与土耳其政府之间的矛盾再度激化。2015 年 7 月，新一轮冲突爆发。据国际危机小组(International Crisis Group)统计，截至 2021 年 3 月 25 日，已有 5311 人在本轮冲突中丧生，其中包括 541 名平民。^⑤ 欧洲库尔德裔移民的大规模游行示威活动在此期间出现增长趋势，同时，与土耳其国内政治势力存在联系的“泛突厥主义”极端组织与库尔德人之间的冲突又成为了欧洲所面临的新安全隐患，也使得欧洲与土耳其之间的关系再添紧张。库尔德问题及库尔德裔移民在欧洲的活动依然

① Marlies Casier, “Turkey’s Kurds and the Quest for Recognition: Transnational Politics and the EU-Turkey Accession Negotiations”, *Ethnicities*, Vol. 10, No. 1, 2010, pp. 3–25.

② United States Department of State, “Patterns of Global Terrorism: 1992”, April 1993, p. 7.; United States Department of State, “Patterns of Global Terrorism: 1993”, April 1994, pp. 7–9.; United States Department of State, “Patterns of Global Terrorism: 1994”, April 1995, p. 8.

③ Martin van Bruinessen, “Transnational Aspects of the Kurdish Question”, Working Paper, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2000, pp. 17–18.

④ Anthony Derisiotis, “Erdogan, Turkey’s Kurds and the Regionalisation of the Kurdish Issue”, *New Middle Eastern Studies*, Vol. 9, No. 1, 2019, pp. 53–68, here p. 56.

⑤ Crisis Group, “Turkey’s PKK Conflict: A Visual Explainer”, <https://www.crisisgroup.org/content/turkeys-pkk-conflict-visual-explainer>, 访问日期:2022-04-14.

是欧洲各国对外政策中格外值得关注的因素。

二、在德库尔德裔移民政治活动的目的和基础

德国是库尔德裔移民政治活动的中心。20世纪80年代起,库尔德裔移民通过一系列的政治和社会活动将库尔德议题带到了德国对外政策议程中,推动了德国对土政策的变化。

1. 库尔德裔移民政治活动的目标

库尔德裔移民在德国的政治活动服务于两个主要目标。第一个目标是唤起欧洲库尔德人的族群意识,强化库尔德组织网络,确保库尔德文化的传播和传承,为长期斗争作准备。根据位于波恩的非政府组织库尔德研究中心(Zentrum für Kurdische Studien e. V.,简称NAVEND)的统计,2010年,德国约有80万来自土耳其、伊拉克、伊朗和叙利亚的库尔德人,以及在德国出生的库尔德人后裔,^①其中来自土耳其的库尔德人占比最高。^②

第一波库尔德裔移民上世纪60年代开始进入德国。二战结束后,联邦德国通过双边协议从土耳其招募了大批客籍劳工,其中就包括一部分库尔德裔工人。后来德国政府又出台了家庭团聚政策,允许符合条件的移民将其家人接到德国,库尔德裔移民数量有了进一步的增长。第一波库尔德裔移民虽具一定规模,但当时库尔德人与土耳其政府之间的矛盾还处在潜伏期,库尔德裔移民的政治属性不突出。

第二波库尔德裔移民主要是1980年后因政治原因离开土耳其来到德国的人。库尔德工人党与土耳其政府之间的冲突激化后,大批库尔德人逃往欧洲寻求庇护,由于德国已经有了第一波库尔德裔移民的基础,库尔德难民们也倾向于选择前往德国投亲靠友。根据德国政府披露的数据,1995—2010年间超过11万名库尔德人来到德国寻求政治庇护。^③第二波库尔德裔移民的到来彻底改变了德国库尔德群体的面貌。他们在德国继续进行与土耳其政府的对抗活动,在他们的活跃表现下,第一波库尔德裔移民及其后代也逐渐建立起了以族裔为核心的身份认同,并投身到库尔德文化宣传和政治活动中。

库尔德裔移民政治活动的第二个目标是引起德国对库尔德问题的关注,争取

^① NAVEND, http://www.navend.de/ueber_uns/start/, 访问日期:2022-04-14.

^② 20世纪90年代生活在德国的库尔德人有90%来自土耳其,参见“Totaler Krieg”, *Der Spiegel*, 1993-06-27, <https://www.spiegel.de/politik/totaler-krieg-a-b0273edf-0002-0001-0000-000013690424>, 访问日期:2022-04-14。虽然2010年以后有许多来自叙利亚和伊拉克的库尔德难民进入德国,但总体而言仍然是土耳其库尔德人的数量占有绝对优势。

^③ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Migrationsbericht 2008, Das Bundesamt in Zahlen 2009, Das Bundesamt in Zahlen 2010*, Paderborn: Bonifatius GmbH, 2009—2011.

德国社会和德国政府对库尔德运动的同情、资金与政策支持。库尔德人认识到，他们在与土耳其政府的对抗中处于劣势，仅靠其自身力量很难实现独立或自治的诉求，需要通过外部干预才能迫使土耳其政府做出让步，而德国无疑是最有可能向土耳其施加影响的国家之一。

从双边关系的角度来说，德国与土耳其有着密切的贸易和人员往来。冷战时期，德国就是土耳其最重要的贸易伙伴之一，德国是土耳其机械、钢铁、建筑材料的首要来源国，也是土耳其武器军备的主要供应国。特别是1974年土耳其军队进入北塞浦路斯，美国对土实行武器禁运之后，德国向土耳其出口了大量坦克、潜艇、直升机等装备。^①从多边角度来说，德国是欧盟的核心成员国，影响着欧盟对土政策的走向。二战以后，土耳其一直将加入欧共体和欧盟作为对外政策的一大目标，德国的态度在很大程度上决定了土耳其入盟的前景，如果德国介入库尔德问题，很有可能对土耳其的政策造成实质性影响。因此，库尔德裔移民主动地通过各种类型的政治活动，向德国政府施加压力，迫使德国政府支持库尔德人的诉求，在对土政策方面作出相应的调整。

2. 库尔德裔移民政治活动的基础

库尔德裔移民的政治活动建立在三大基础上：首先是基于库尔德文化和历史的族裔身份认同，其次是移民群体的组织基础及其所掌握的资源，最后是德国政治、政策所提供的机会。

20世纪70年代末开始，围绕库尔德文化和库尔德特殊身份认同的活动开始在移民之中引发反响。1979年在德库尔德裔移民成立了库尔德工人联合会(Verband der Vereine aus Kurdistan in Deutschland e. V., 简称KOMKAR)，以维护在德库尔德裔移民的权利，并鼓励他们加强对本族裔的认同感。^②1983年巴黎库尔德学会(Kurdish Institute of Paris)在法国成立。^③1988年国际笔会(International Pen)的库尔德分支在英国剑桥成立，办公处设在德国科隆。^④这些库尔德组织的共同特点是以知识分子为核心，创始成员大都是来自土耳其、伊朗、伊拉克等国家的库尔德作家、导演、艺术家，他们通过文学、电影等媒介向同胞和欧洲各国介绍库尔德文化，宣扬政治诉求。德国从50年代开始引进客籍劳工，到了70年代和80

^① Ebru Turhan, “German-Turkish Relations—Intermestic, Interdependent, Intricate”, in Ebru Turhan (ed.), *German-Turkish Relations Revisited*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2019, p. 169.

^② Verband der Vereine aus Kurdistan in Deutschland e. V., <https://www.betterplace.org/de/organizations/19272-komkar-verband-der-vereine-aus-kurdistan-e-v>, 访问日期 2022-04-13.

^③ Institut Kurde de Paris, <https://www.institutkurde.org/info/qui-sommes-nous-s-1232550918>, 访问日期 2022-04-13.

^④ NAVENDA PENa KURD, <https://pen-kurd.org/rebaz/>, 访问日期 2022-04-13.

年代,不少出生在德国的第二代移民也开始了对自身族群、文化归属的探索。对于库尔德裔移民来说,身份认同的塑造不仅仅要审视他们作为移民与德国社会之间的关系,更要同其他土耳其移民在文化、历史和政治上进行区分和切割。通过这批库尔德组织的宣传,欧洲库尔德人的族裔意识被唤醒,为90年代以后更加具体、激进的库尔德政治动员做了准备。同时,库尔德组织的宣传目标不仅是库尔德裔移民,还包括了东道国社会,他们承担着向欧洲介绍库尔德文化、讲述库尔德历史的任务。21世纪以后,暴力形式的库尔德政治运动基本上已经被摒弃,但库尔德文化组织却依然在发挥重要作用。

在库尔德特殊身份认同的基础上,德国涌现了大量库尔德裔移民组织,有的组织把活动重心放在德国本地库尔德裔移民上,有的组织与土耳其国内的政治力量联系密切。前者以前文提到的库尔德工人联合会为代表,后者以库尔德工人党及其代理机构为代表。上世纪80年代,库尔德工人党在德国十分活跃,但由于其成员的暴力活动造成了极为恶劣的影响,1993年底德国宣布禁止库尔德工人党活动。随后,库尔德工人党成员及其支持者开始以德国库尔德联合会(Föderation Kurdischer Vereine in Deutschland,简称YEK-KOM)的名义继续在德国活动。德国库尔德联合会后来更名为德国库尔德民主社会中心(Demokratisches Gesellschaftszentrum der KurdInnen in Deutschland,简称NAV-DEM)。比起库尔德裔移民在德国的权利,该组织更关心的是土耳其和中东库尔德地区的情况。除了德国库尔德民主社会中心,库尔德工人党在德国的代理机构还有欧洲库尔德妇女运动(Kurdische Frauenbewegung in Europa)、库尔德青年团(Gemeinschaft der Jugendlichen)等,这些组织是针对库尔德裔移民进行各种政治宣传和动员的主要推动力量。^①

德国的政治氛围也为库尔德裔移民的政治活动提供了机会。首先,德国的庇护政策较为宽容,1949年联邦德国《基本法》第16条第(2)款规定,“凡受政治迫害者均享有庇护权”,^②在法理上对难民敞开了大门。德国舆论对难民也普遍较为同情,许多库尔德裔因此得以扎根德国。其次,德国对言论自由的推崇以及多元文化主义在欧洲的流行也给库尔德裔移民的政治活动创造了空间。在德国,库尔德裔移民可以自由地使用库尔德语,可以公开表达族裔认同,可以在合法的框架下集会、游行。总之,库尔德裔移民在德国参与政治活动所受到的限制较少,他们能够以各种方式表达诉求,对德国社会施加影响。

^① Bundesminister des Innern, *Verfassungsschutz-Bericht*, 2007, S. 253.

^② „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949“, *Bundesgesetzblatt*, 23.05.1949, Nr. 1.

三、在德库尔德裔移民政治活动的形式

库尔德裔移民在德国开展不同形式的政治活动,本文根据政治活动的手段,将库尔德裔移民的政治活动分为“冲击型”和“渗透型”两类。所谓“冲击型”活动,指的是移民采取一些能够给当地社会造成震撼的行动,来引起德国对库尔德问题的关注;而“渗透型”活动指的是移民通过与东道国政党、社团建立联系,利用文化宣传等手段唤起德国社会对库尔德问题的关心。这两类活动在策略、目的方面各有侧重。

1. 库尔德裔移民的“冲击型”活动

库尔德裔移民在德国进行的“冲击型”活动包括大规模和平游行、静坐、绝食,也包括暴力示威、政治暗杀、破坏私人财产和公共设施、袭击政府机构等。“冲击型”活动在20世纪80年代和90年代较为普遍,参与者主要是库尔德裔移民,也有一部分同情库尔德人的当地人。他们既针对土耳其政府机构、土耳其移民,也针对德国社会、德国政府。“冲击型”活动在德国的爆发是特定的政治环境所导致的。一方面,当时土耳其政府与库尔德人之间的冲突正处在最激烈的时期,库尔德人迫切需要国际支持。另一方面,德国国内的库尔德裔移民数量虽多,但大部分是工人阶级,他们掌握的经济社会资源有限,加上德国移民归化的门槛较高,大部分库尔德裔移民没有获得德国国籍,他们无法进入德国政治体制,缺少直接影响德国对外政策的渠道。所以只能通过极端的暴力活动来吸引社会关注,向德国政府施压,迫使其改变政策。

土耳其发生军事政变后,在库尔德工人党的领导下,库尔德人频繁袭击与土耳其相关的目标,包括土耳其驻德银行、土耳其裔经营的商铺,甚至数次袭击土耳其驻德领事馆,绑架使馆工作人员作为人质。^①库尔德裔移民内部也存在分裂,库尔德工人党与其他库尔德团体之间围绕对移民群体的领导权展开了血腥的争夺。^②由于德国与土耳其之间密切的贸易联系和军事同盟关系,库尔德工人党一度也将德国政府视为继土耳其政府之后的二号敌人,在德国和土耳其境内对德国人、德国政府机构实施袭击,^③德国彻底沦为土耳其—库尔德冲突的战场。

暴力活动严重破坏了德国法治。1993年11月,德国宣布禁止库尔德工人党活动。但这并未能平息事态,库尔德裔移民的抗议示威活动反而进入了高潮,直到

^① Bundesamt für Verfassungsschutz, „Arbeiterpartei Kurdistans (PKK)“, Volkskongress Kurdistans (KONGRA GEL), 2007, S.20.

^② „Linker Kurde ermordet“, *Die Tageszeitung*, 1987-05-05, <https://taz.de/Linker-Kurde-ermordet/!1866743/>, 访问日期:2022-04-14.

^③ Eva Ostergaard-Nielsen, *Transnational Politics: The Case of Turks and Kurds in Germany*, p. 99.

1999年库尔德工人党领导人奥贾兰被捕,暴力活动才逐渐减少。库尔德工人党被禁后并未消失,只是改换组织名称,减少了公开活动。根据德国联邦宪法保护局的报告,库尔德工人党在德国仍有14500名成员,是德国最大的极端政治组织之一。^①近年来,库尔德工人党的追随者依然在欧洲各地进行抗议,要求释放其领袖奥贾兰。同时,随着土耳其—库尔德冲突的再度激化,德国国内库尔德裔移民与土耳其移民的冲突也有抬头趋势。

除暴力袭击活动之外,库尔德裔移民还经常在德国举行游行集会。频繁的、声势浩大的游行使库尔德问题被许多德国居民所了解。下图反映了1980—2019年间每年参与库尔德问题游行人数的变化。

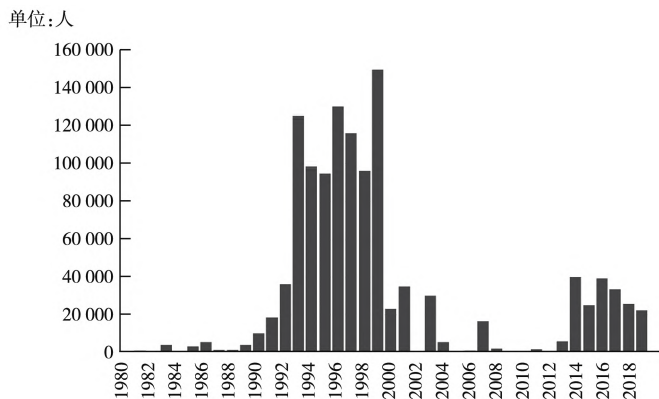


图1 德国库尔德问题主题游行参与者数量(1980—2019)^②

来源:作者自制。1980—2002年间的来自 Prodat-Project 数据库,该数据库依据《南德意志报》和《法兰克福周报》的报道,汇总了1950—2002年间德国游行事件的相关信息;2003—2019年的数据由作者依据《南德意志报》《德国日报》《明镜周刊》和《每日镜报》相关报道整理。

从游行的规模上来看,20世纪80年代起,就不断有围绕库尔德问题的游行在德国各大城市爆发,参与人数多在几百至上千人。90年代以后游行规模显著扩大,在科隆、法兰克福、汉诺威等城市都发生过参与者上万的游行活动。参与人数最多的一次游行发生在波恩。1994年4月,超过80000人在波恩游行示威,要求和

^① Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat, *Verfassungsschutzbericht 2019*, Bexbach: Kern GmbH, 2019.

^② 需要说明的是:第一,媒体报道很可能未涵盖所有的游行活动;第二,关于游行参与人数的统计不能保证完全准确,警方和组织者提供的数据通常有较大出入(笔者收集的数据中以警方数据为准);第三,游行的主题经常是重叠、混合的,这里只考虑以库尔德问题为核心的游行活动。上述数据虽然未必准确地描述了库尔德问题相关游行的全部情况,但仍能反映出1980年至今,库尔德人移民政治动员情况以及该议题在公众政治议程中的发展。

平解决库尔德问题,并释放被捕的奥贾兰。^① 21世纪的前十年,随着土耳其国内库尔德冲突的缓和,游行的规模相对缩小。叙利亚战争爆发后,库尔德地区局势恶化,围绕库尔德问题的游行示威活动又吸引了大量参与者。从游行的主题来看,参与者的诉求主要受到土耳其和中东政治局势的影响,和平解决库尔德问题、改善库尔德难民处境、实现库尔德民族解放始终是游行的主旋律。叙利亚战争之后,抵抗“伊斯兰国”组织、反对土耳其在叙利亚的军事行动也成为了游行的主题。叙利亚战争使库尔德地区局势再次成为德国国内库尔德裔移民及其支持者的关注焦点。土耳其发动“橄榄枝行动”后,库尔德裔移民在德国举行了大规模的抗议活动,与库尔德工人党相关联的组织是主要发起者。据报道,数千人参与了在科隆举行的示威游行,要求土耳其政府停止针对阿夫林的军事行动。^②

从地域上来看,游行大都发生在德国西部大城市如法兰克福、科隆、杜塞尔多夫、汉堡等地,这些地区都是战后大量引进移民工人的地区,也是如今移民数量较多的地区。首都柏林移民基数大,又是政治中心,同样也是游行高发地区。从参与者的结构来说,库尔德裔移民无疑是主要的参与者,在某些情况下也有其他非库尔德裔的土耳其移民参与。值得注意的是,德国左翼政治团体也经常出现在游行的队伍中,他们与库尔德组织关系密切,在库尔德议题进入德国政治议程的过程中,他们可以说是库尔德人的关键盟友。^③

库尔德裔移民在德国的“冲击型”活动对德国社会、政府的直接影响主要体现在三个方面:第一,针对土耳其目标的暴力活动是土耳其—库尔德冲突在德国的延续,这些发生在德国人家门口的事件比发生在土耳其国内的武装冲突更容易引起注意,德国政府很快就被迫了解了库尔德问题的现状,并且不得不通过内政和外交手段做出应对;第二,游行示威等活动让库尔德议题进入了大众的视野,通过频繁的、大规模的活动,库尔德问题在媒体上的曝光率上升,助力库尔德裔移民争取政客、活动家以及普通市民的支持,进而给德国政府施加更大的压力;第三,持续的政治运动加强了库尔德裔移民与土耳其政治的联系,加强了他们的族裔身份认同。“冲击型”活动成效可观,但其局限性也非常明显。以库尔德工人党为代表的势力在德国进行的暴力活动造成了极为恶劣的影响,受到德国社会的严厉批判,同时也

^① „80.000 Kurden demonstrierten in Bonn“, *Die Tageszeitung*, 1999-04-19, <https://taz.de/!1292532/>, 访问日期:2022-04-14.

^② “Pro-Kurdish Demonstration in Germany”, *Euronews*, 2018-01-27, <https://www.euronews.com/2018/01/27/pro-kurdish-demonstration-in-germany>, 访问日期:2022-04-14.

^③ “Germany: Thousands Protest Turkish Operation in Syria,” *Deutsche Welle*, 2019-10-12, <https://www.dw.com/en/germany-thousands-protest-turkish-operation-in-syria/a-50809300>, 访问日期:2022-04-14.

给库尔德裔移民的形象造成了损害,无益于库尔德裔移民的融合及其政治活动的可持续性。

2. 库尔德裔移民的“渗透型”活动

“冲击型”活动虽然成功地将库尔德议题推到了德国的政治舞台上,但这种活动策略的可持续性低、副作用大。所以,在库尔德局势得到缓和的情况下,库尔德裔移民转向了更符合德国法律规范和政治观念的“渗透型”活动。有别于“冲击型”活动,“渗透型”活动是库尔德裔移民以合作、对话的姿态争取当地社会支持的一种方式。他们以“润物细无声”的方式改变、引导着库尔德议题的发展方向。

库尔德裔移民进行社会、政治活动的基础是各类库尔德裔移民组织。这些组织为库尔德裔移民和当地人的交流提供了平台,促进了德国社会对库尔德文化的了解。^① 库尔德裔移民组织既是面向库尔德裔移民的,也是面向德国人的,绝大部分的库尔德组织与库尔德媒体的出版物、网站都使用德语,说明其内容的受众主要是德语使用者,包括在德国出生的库尔德后裔,也包括德国当地人。为了向德国人展示库尔德历史与文化,介绍库尔德问题的现状,争取德国社会对库尔德人的支持,移民组织会定期举办各种研讨会和文化艺术活动。其中规模最大的活动是库尔德新年庆典(Newroz),每年三月都有数万人参加。在库尔德民族意识高涨的背景下,新年庆典被视为族裔身份的象征,也是一年一度的库尔德裔移民政治集会。

在社会活动的基础上,库尔德裔移民组织还积极与德国政治组织发展联系。政党是德国政治中的核心行为体,无论是维护库尔德裔移民在东道国的权利,还是推动库尔德民族自治运动,取得政党的背书无疑都能增加库尔德裔移民在德国政坛的影响力。库尔德裔移民组织与政党的联系以意识形态为基础,与政党意识形态、政策立场接近的组织更有可能与相应的政党合作。例如,从库尔德裔移民工人中发展起来的库尔德工人联合会与德国社民党有更多的联系,双方在促进库尔德问题的和平解决、提高库尔德裔移民在德国的政治地位等方面展开合作。^② 对于社民党来说,库尔德裔移民也是其重要的支持者,2013年柏林市议会选举前,社民党议员还专门出席了库尔德裔移民组织举办的集会,表达对库尔德裔移民的支持,承诺社民党将进一步推动包括双重国籍立法在内的改革,赋予库尔德裔移民更多

^① Yekmal e. V.—Verein der Eltern aus Kurdistan in Berlin e. V., <https://yekmal.com/yekmal/unser-organisation>, 访问日期:2022-04-14.

^② „KOMKAR beim Treffen der SPD mit kurdischen Organisationen“, <https://www.facebook.com/KOMKAR.org/posts/790507254435362>;0, 访问日期:2022-04-14.

政治权利。^① 德国库尔德民主社会中心作为库尔德工人党的代理机构，继承了库尔德工人党的左翼意识形态，与德国左翼党成为盟友。左翼党的议员多次在联邦议院中提出解除对库尔德工人党及相关组织的限制，将库尔德工人党从欧盟“恐怖主义组织”的名单中剔除。^② 德国绿党则是将库尔德议题置于其捍卫民主、人权的政策框架内，^③ 库尔德裔移民争取政治权利的活动符合少数群体平权运动的理念，得到了绿党的支持。

库尔德裔移民的“渗透型”活动展示了其文化特质、身份认同，塑造了被压迫的少数族裔、战争受害者的形象，高度契合德国社会对多元文化的推崇和人权外交的理念，为库尔德人争取舆论支持创造了条件。

不同形式的政治活动将库尔德议题移植到了德国政治中，德国政党和政府对库尔德问题的关注度也明显提高。但库尔德裔移民的影响力也有一定的内生和外生局限性。与其他一些政治影响力强大的移民群体相比，库尔德裔移民不具备政治和经济上的优势，他们的活动主要集中在德国政治体制的外围，所推动的政策结果具有较强的不确定性。对于德国各类政治组织来说，在应对库尔德问题时还需要顾及其他土耳其移民的反应，再加上库尔德工人党的暴力活动所造成的恶劣影响，主流政党在处理与库尔德裔移民的关系时都非常谨慎。因此，库尔德裔移民的政治活动虽然大大提高了德国对库尔德问题的重视程度，但无法直接左右德国在这一问题上的具体政策。

四、德国库尔德政策的发展

在库尔德裔移民政治活动的影响下，库尔德议题很快就从边缘议题变成了热点。改善库尔德人处境、促进库尔德问题的和平解决逐渐成为德国对土政策中的重要内容。德国不得不对土耳其国内局势做出表态，并通过外交磋商、武器禁运、对外援助等方式促进库尔德问题的和平解决。

1. 库尔德议题在德国政治中的发展

库尔德裔移民活动的发展趋势与库尔德议题在德国政治中的地位变化是一致

^① Mechthild Rawert, „20 Jahre Yekmal e. V.—Verein der Eltern aus Kurdistan in Berlin e. V.“, 2013-09-16, https://mechthild-rawert.de/inhalt/2013-09-16/20_jahre_yekmal_ev_verein_der_eltern_aus_kurdistan_in_berlin_ev, 访问日期:2022-04-14.

^② 左翼党议员关于库尔德问题的质询和提案参见 Deutscher Bundestag, „Antrag“, 1997-11-28, Drucksache 13/9302; Deutscher Bundestag, „Kleine Anfrage“, 1999-10-01, 14/1740; Deutscher Bundestag, „Kleine Anfrage“, 2001-02-13, 14/5360; Deutscher Bundestag, „Kleine Anfrage“, 2002-05-14, 14/9019.

^③ „Wir stehen an der Seite aller Demokrat*innen in der Türkei“, 40. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz, Münster, Bündnis 90/Die Grünen, 11.-13. November 2016.

的。在政治领域,库尔德问题的地位体现在联邦层面的政治行为体对这一问题的关注和讨论。德国联邦议院的文件信息系统中存储了1949年以来联邦议院的会议记录及相关书面文件的电子化档案。系统收集的书面文件包括政府工作报告、情况通报、政党和议员的提案、质询以及政府的回复等。下图展示了从1970年到2021年5月上述书面文件中与“库尔德”或“库尔德人”有关的文件数量变化趋势。

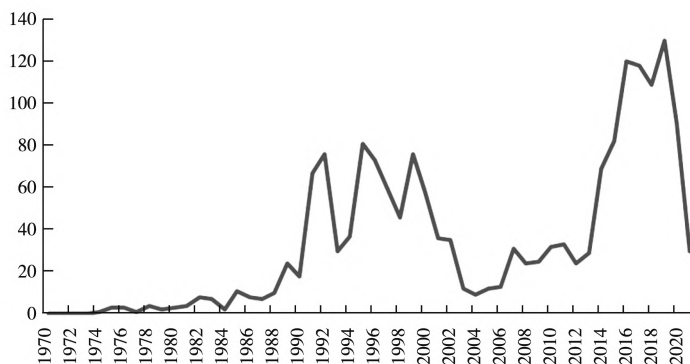


图2 库尔德议题在德国议会议程中的讨论频次

来源:作者自制。数据来自德国联邦议院文件信息系统(Dokumentations- und Informationssystem)中联邦议院书面文件档案,参见:<https://dip.bundestag.de/>,访问日期:2022-04-14。

联邦议院的文件记录基本反映了过去五十年库尔德议题在德国政治中的发展历程。20世纪80年代末以前,德国政治中关于库尔德的讨论少之又少,很少有关于库尔德人或库尔德问题的专门提案和讨论。这一方面是因为当时库尔德裔移民的族裔认同仍在形成过程中,尚不具备展开集体行动的能力;另一方面,这一时期德国移民政策停留在所谓的客籍劳工模式,即认为移民最终会返回其故乡,不会成为德国社会的一部分。在这种思维的支配下,德国人没有动力去主动了解移民的历史文化背景及其政治诉求。在许多人看来,库尔德裔移民只不过是土耳其移民的一个分支,^①至于中东地区的库尔德问题与德国库尔德裔移民有何联系,并不在德国政治的关注范围内。

80年代末开始的库尔德裔移民的“冲击型”活动使得库尔德议题在德国议会中的关注度迅速上升。遍布德国领土的暴力事件造成了极为恶劣的影响,使德国政府迅速意识到库尔德问题不仅仅是土耳其的内政问题,也成了德国的安全问

^① Bahar Baser, “Diaspora Politics and Germany’s Kurdish Question”, University of Kent Diasporas and Security CARC Working Papers, 2014, p. 6.

题。^① 1990年前后，库尔德工人党的活跃加上伊拉克库尔德难民数量的激增使库尔德问题获得了前所未有的关注，关于德国国内库尔德运动和中东库尔德难民问题的讨论尤为频繁。为了遏制暴力活动的蔓延，德国宣布禁止库尔德工人党的活动，但此举引发了库尔德裔移民的愤怒和不满，暴力活动在此后几年中有增无减，库尔德问题持续困扰德国政府。

2000年以后，土耳其—库尔德冲突出现缓和迹象，德国国内的库尔德议题也逐渐降温。不过，受到土耳其入盟问题的影响，德国政界对库尔德议题的关注仍然持续。土耳其于1999年成为欧盟候选成员国，欧盟将和平解决库尔德问题作为土耳其入盟的前提条件，从此库尔德问题与土耳其入盟问题绑定，德国政治中关于土耳其入盟问题的讨论总是绕不开库尔德问题。2012年以后，库尔德问题迎来新一轮爆发。叙利亚战争产生了大量库尔德难民，使库尔德地区再次成为各国关注的焦点。极端组织“伊斯兰国”在乱局中趁势兴起，为与之对抗，美国及其盟友不得不扶持叙利亚境内的库尔德武装。获得武器装备支持的库尔德武装势力迅速壮大，由于不同国家的库尔德势力之间本就存在密切的联系，面对库尔德势力不断扩张的趋势，土耳其尤为警惕。土耳其为了稳固对东南部库尔德地区的统治，防止叙利亚的库尔德势力向北前进，一面加强了对境内库尔德自治运动的打压，一面出兵进攻库尔德武装占领的叙利亚北部阿夫林地区。在此局势下，土耳其—库尔德冲突再度爆发，德国国内库尔德裔移民的政治活动进入高潮。

2. 德国国内行为体对库尔德议题的回应

库尔德裔移民的政治活动在德国社会造成了广泛影响，德国各界对库尔德议题的回应也是塑造德国对土政策的因素之一。

德国舆论在库尔德问题上主要有两点关切。一方面，德国社会同情库尔德人的处境，支持库尔德人在土耳其、叙利亚等国的斗争活动。库尔德裔移民将其诉求融入进入人权、少数族裔权利等概念框架中，契合了德国社会的价值观，使舆论更偏向库尔德人。一项民意调查显示，72.9%的被调查者认为库尔德人应该拥有建立独立国家的权利。^② 另一方面，德国社会极为反感以库尔德工人党为代表的库尔德人组织在德国的极端活动。上世纪90年代，库尔德工人党在德国进行的暴力活动造成了突出的负面影响。库尔德工人党支持的活动不仅破坏了公共设施，导致了财产损失，而且引发和加剧了移民群体之间的矛盾，包括库尔德裔与其他土耳其移民之间的矛盾、库尔德裔内部不同派系之间的矛盾，给德国的社会稳定和公

^① Bahar Baser, "Diaspora Politics and Germany's Kurdish Question", pp. 1-2.

^② „Sollen die Kurden einen eigenen Staat bekommen?“, Civey, <https://civey.com/umfragen/79/sollen-die-kurden-einen-eigenen-staat-bekommen>, 访问日期:2022-04-14.

共安全造成了严重威胁。1999年的一项民意调查显示,三分之二的被调查者对库尔德裔移民的暴动表示担忧,86%的人赞成驱逐暴力示威者。^①虽然近20年以来库尔德工人党及其附属组织所进行的暴力活动大大减少,但与库尔德问题有关的冲突在德国仍时有发生,近几年库尔德裔移民“冲击型”活动的增加也引发了德国社会的担忧。

德国各类社会团体也以不同的方式与库尔德裔移民展开交流合作。库尔德裔移民组织在德国的活动得到了德国本地一些官方和非官方组织的支持,以库尔德裔移民组织库尔德家庭协会(Verein der Eltern aus Kurdistan e. V.,简称Yekmal e. V.)为例,该组织在柏林的分支与当地若干组织机构建立了联系,合作伙伴包括学校、儿童教育组织、语言机构、媒体、企业、文化团体等等。在库尔德裔移民“渗透型”活动的影响下,库尔德语言文化已经被视为德国多元文化的一个组成部分,德国一些地方采取了支持库尔德语言教学的政策,提供库尔德语的公共服务,许多高校还提供库尔德语课程。德国社会团体与库尔德裔移民组织之间的良性互动使库尔德议题能够在德国得到长期关注,为库尔德人赢得了德国社会的同情和支持。

库尔德裔移民在德国的政治活动引起了其他土耳其移民的高度关注,因为这些活动明显影响了土耳其的国际环境,使土耳其政府以及反对库尔德独立的政治势力一时之间陷入被动。为了对海外的库尔德人形成制衡,防止库尔德独立运动影响扩大,在土耳其政府和部分土耳其政党的支持下,在德土耳其移民成立了一些以反对库尔德独立运动、维护土耳其统一为目标的组织。20世纪80年代,为了应对库尔德裔移民带来的挑战,土耳其政府在移民所在地安排协调代表,加强与移民的联系沟通,还开始动员海外的土耳其移民去对抗影响“国家利益”的组织和事件,尤其是库尔德工人党的运动和牵涉1980年军事政变的左翼政治势力。^②土耳其政府在欧洲成立了专门的协调委员会,这一组织相当于各种民族主义、宗教主义和保守派土耳其移民组织的上层组织。^③

除土耳其政府支持的组织外,一些与土耳其国内政治势力有直接联系的政治组织也开始在德国国内进行反库尔德独立运动的活动。土耳其民主理想主义者联

^① „Die Angst vor dem eigenen Vorurteil“, *Die Tageszeitung*, 1999-02-27, <https://taz.de/!1299811/>, 访问日期:2022-04-14.

^② Özge Bilgili/Melissa Siegel, “Understanding the Changing Role of the Turkish Diaspora”, UNU-MERIT Working Paper Series 39/2011, Maastricht: United Nations University/Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology, September 2010.

^③ Yasar Aydin, “The New Turkish Diaspora Policy: Its Aims, Their Limits and the Challenges for Associations of People of Turkish Origin and Decision-makers in Germany”, SWP Research Paper, 2014, p. 8.

盟(Föderation der Türkisch-Demokratischen Idealistenvereine in Deutschland, 简称ADÜTDF)就是其中具有代表性的组织之一。该联盟由土耳其民族行动党控制,民族行动党是一个极右的民族主义政党,有浓厚的“泛突厥主义”色彩,强烈反对库尔德独立运动。联盟在德国约有200个下属组织,其成员自称“灰狼”,数量超过10000人。^① 上世纪70年代末,该联盟开始活跃于德国,他们在德国的主要敌人就是库尔德人和亚美尼亚人。库尔德裔移民与其他土耳其移民之间的冲突贯穿了整个80年代至90年代,给德国国内稳定造成了恶劣影响,直到土耳其国内局势缓和后,移民群体之间的冲突才逐渐平息,但围绕库尔德问题的矛盾一直存在。2007年民族行动党重返土耳其政府,立场坚决地反对与库尔德工人党的和谈。叙利亚战争使得土耳其政府与库尔德人之间的矛盾再次爆发。随着民族行动党在土耳其政治地位的提升,土耳其民主理想主义者联盟在德国也愈发活跃。根据德国媒体报道,2011—2014年,“灰狼”对库尔德人或库尔德机构发动了15次袭击,还多次袭击德国警察,挑起大型斗殴事件。^②

反对库尔德独立运动的组织很难像库尔德裔移民那样通过文化宣传、政治合作取得德国的支持。一方面,库尔德裔移民的活动已经在德国社会造成了广泛影响,库尔德问题已经被德国社会公认为是一个人权问题,德国社会普遍同情库尔德人的处境,并认为对库尔德人政治、文化权利的保护符合德国对外政策原则。另一方面,与库尔德族裔移民站在对立面的主要是土耳其的极右翼势力和宗教组织,这类组织本身就被视为危险的极端组织,在德国受到严密的监控,几乎没有德国政客和政党愿意与其有所牵扯。^③ 虽然其他土耳其移民的行动没有取得突出成效,但仍向德国展示了库尔德问题的复杂性。绝大部份土耳其移民在库尔德问题上是在土耳其政府一边的。在2018年土耳其议会选举中,亲库尔德的人民民主党在德国土耳其移民群体中的得票率为10%多,而对库尔德问题持较为强硬态度的正发党和民族行动党的得票率加起来近70%。^④ 反库尔德群体的活动表明,德国对库尔德独立运动的支持很有可能引发其他土耳其移民的不满,德国必须在二者之间寻求平衡。

^① Sevket Küçüküseyin, *Türkische politische Organisationen in Deutschland*, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2002.

^② „Die unheimlichen Grauen Wölfe,“ *Der Spiegel*, 2014-02-15, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/graue-woelfe-tuerkische-nationalisten-in-deutschland-a-953197.html>, 访问日期:2022-04-14.

^③ Eva Ostergaard-Nielsen, *Transnational politics: The case of Turks and Kurds in Germany*, pp. 83-84.

^④ Sinem Adar, “Rethinking Political Attitudes of Migrants from Turkey and Their Germany-Born Children: Beyond Loyalty and Democratic Culture”, SWP Research Paper 2019/RP 07, 2019.

3. 德国政府的库尔德政策

库尔德裔移民的活动与库尔德议题在德国政治中的受关注度密切相关,20世纪80年代以来德国库尔德政策的变化过程说明,库尔德裔移民的活动以及德国国内其他行为体对这一议题的回应是塑造德国库尔德政策的重要因素。

20世纪90年代初是库尔德议题进入德国对外政策议程的时期,德国政府从无视库尔德问题逐渐转变为重视该议题,并通过与土耳其政府沟通、实施武器禁运等手段,推动库尔德问题的和平解决。土耳其的库尔德问题至少从80年代开始就已经十分尖锐,库尔德工人党所领导的武装力量与土耳其政府军的激烈冲突给土耳其东南部地区造成了巨大的破坏,并由此产生了大量难民,在国际层面造成了巨大影响。1985年到1991年初,德国社民党、绿党和民主社会主义党的议员都曾就土耳其的库尔德问题提出质询。这些议员援引关于土耳其东南部暴力冲突及库尔德人处境的报道,要求德国政府做出回应并采取相应的措施,包括放宽庇护政策、惩罚土耳其政府等。科尔政府却一直回应称联邦政府对媒体报道中的库尔德问题不知情,没有采取行动的切实依据。虽然政府同意暂停遣返来自土耳其的难民,但又特别强调,这一决定并不是因为有证据表明库尔德人在土耳其遭到了政治迫害,而是为了帮助土耳其分担伊拉克难民带来的压力。^①实际上,当时德国国内媒体的报道、国际组织的报告以及土耳其政府所披露的信息已足够说明土耳其—库尔德冲突的严重性,^②德国方面对库尔德问题的回避是主要为了维护与土耳其之间的关系。

冷战时期,德土同盟在很大程度上服务于两极对峙的需要,库尔德问题是次要的;冷战结束后,德土双方在安全领域依然存在广泛的共同利益。一方面,海湾战争后中东局势增加了变数,伊拉克陷入混乱,其境内的库尔德地区也受到重创,战争所导致的人道主义危机以及库尔德难民的安置问题在欧洲引发了激烈讨论。对德国和土耳其来说,应对来自中东的安全威胁是极为迫切的需求。另一方面,东欧剧变、苏联解体后,巴尔干地区产生了大批转型国家,这些国家大都经济发展相对滞后、社会矛盾尖锐,部分国家还面临严峻的族群冲突问题,地区冲突的风险加剧。因此,无论是从长期还是从短期来看,与土耳其维持密切的军事政治合作依然符合

^① 参见 Deutscher Bundestag, „Fragen“, 1985-09-06, 10/3795; Deutscher Bundestag, „Antwort Bundesregierung“, 06.06.1991, 12/687; Deutscher Bundestag, „Antwort Bundesregierung“, 1991-08-21, 12/1077; Deutscher Bundestag, „Kleine Anfrage“, 2001-02-13, 14/5360.

^② 土耳其内政部长在1987年11月的讲话中提到,已有400人在过去两年的冲突中丧生,其中150人是平民,参见李秉忠:《土耳其民族国家建设和库尔德问题的演进》,第284页。国际组织还报告了土耳其政府在东南部边境地区大规模清空库尔德村庄,强迫库尔德人向西部迁徙的情况,参见 Helsinki Watch, *Destroying Ethnic Identity: The Kurds of Turkey*, New York and Washington, DC: U.S. Helsinki Watch Committee, 1988, pp. 35-39.

德国的战略利益。^①

不可否认的是，冷战的终结给德国对土政策提出了新的要求，也提供了调整的空间。库尔德裔移民与土耳其移民之间的冲突、反对党的抗议迫使科尔政府承认，库尔德问题不仅仅是土耳其的问题，也是德国的问题，库尔德问题在土耳其的发展，也会直接在德国有所反映。^② 1991年，德国外交部长根舍在会见土耳其总理厄扎尔时提到，德国对土耳其东南部地区人权状况十分关注。根舍还在当年8月的一份媒体声明中指出，土耳其军队在东南部库尔德地区针对平民的军事行动严重损害了民主权利和人道主义原则，违背了欧安会《赫尔辛基宣言》的精神。^③ 科尔则在讲话中表示，德国将关注与库尔德人相关的人权问题，^④ 直到此时，德国政府才承认库尔德问题的存在，并逐渐将这一问题列为德国对土政策中的一项重要内容。

除了反复向土耳其政府提出担忧外，德国也暂停了对土耳其的武器装备供应。受海湾战争的影响，包括德国在内的北约国家为土耳其提供了大量军事装备。1991年初，德法还共同在土耳其部署了罗兰(Roland)和鹰眼(Hawk)地对空导弹，以防止土耳其遭到袭击。^⑤ 但是，北约为土耳其提供军事装备的做法在德国国内引发了很大争议，库尔德裔移民及部分政党、媒体指责德国政府明知这些装备会被用于镇压库尔德人，仍向土耳其提供军事装备，这种做法严重破坏了库尔德地区的人权状况。1991年11月，德国议会预算委员会以德国向土耳其提供的武器被用于与库尔德工人党对抗为由，暂停了对土耳其的军事装备援助。^⑥ 1992年3月，德国媒体曝光在议会下达禁令后仍有德国坦克被运往土耳其，科尔政府因此遭到强

^① Die Bundesregierung, „Erklärung der Bundesregierung zu aktuellen Fragen der deutschen Außenpolitik, abgegeben von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag“, 1992-04-03, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/erklaerung-der-bundesregierung-zu-aktuellen-fragen-der-deutschen-aussenpolitik-abgegeben-von-bundeskanzler-dr-helmut-kohl-vor-dem-deutschen-bundestag-789132>, 访问日期:2022-04-14.

^② Ömer Yilmaz, “Germany’s Kurdish and PKK Policy: Balance and Strategy”, *Insight Turkey*, Vol. 18, No. 1, 2016, pp. 97-120, here p. 109.

^③ Deutscher Bundestag, „Antwort Bundesregierung“, 1992-01-14, 12/1918.

^④ Die Bundesregierung, „Chancen einer Saekularen Veraenderung Fuer die Sicherung der Zukunft Europas—Rede des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag“, 1991-11-28, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/chancen-einer-saekularen-veraenderung-fuer-die-sicherung-der-zukunft-europas-rede-des-bundeskanzlers-vor-dem-deutschen-bundestag-787222>, 访问日期:2022-04-14.

^⑤ Die Bundesregierung, „Regierungserklaerung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag—Unsere Verantwortung fuer die Freiheit“, 1991-01-31, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/regierungserklaerung-des-bundeskanzlers-vor-dem-deutschen-bundestag-unsere-verantwortung-fuer-die-freiheit-teil-eins-von-drei-787170>, 访问日期:2022-04-14.

^⑥ Ömer Yilmaz, “Germany’s Kurdish and PKK Policy: Balance and Strategy”, p. 110.

烈批评,来自基民盟的国防部长斯托滕贝格被迫宣布辞职。^①两年后,武器装备的出口问题又引发了德国国内的讨论,据称土耳其安全部队在镇压库尔德人的过程中仍在使用来自德国的装甲车和其他一些德制装备,于是德国在1994年4月再次决定暂停向土耳其出口武器装备。^②

科尔政府在库尔德问题上的政策变化反映了20世纪80年代至90年代库尔德裔移民活动,尤其是“冲击型”活动对德国社会和政治的影响。库尔德工人党制造的暴力事件在这个过程中对德国政府造成的压力尤为突出,德国不得不一边通过禁止库尔德工人党活动、遣返触犯法律的库尔德难民等方式来抑制境内极端化的库尔德运动,一边开始向土耳其政府施压以求从根本上解决库尔德问题。

2000年以后是德国的库尔德政策调整并逐渐成形的阶段。与20世纪80年代、90年代不同的是,这一阶段,库尔德议题在德国政治中的存续和发展依靠的不是库尔德裔移民的“冲击型”活动,而是通过较为温和的“渗透型”活动。“渗透型”活动契合了德国人权外交的理念,为库尔德人赢得了同情,同时使得库尔德议题在德国持续存在,德国政府不得不在维持德土关系与安抚库尔德人之间寻求平衡。

2000年以后,受土耳其国内局势缓和及德国大力打压极端活动的影响,库尔德裔移民活动逐渐转向温和,这在一定程度上减轻了德国政府在国内安全方面面临的压力。施罗德上台后,着手推动土耳其入盟进程,为了减少谈判过程中的阻力,德国政府对土耳其库尔德政策的公开批评大为减少。但也正是在施罗德执政时期,库尔德问题的欧洲化开始凸显。土耳其入盟谈判使库尔德裔移民及其支持者看到了新的机会,在他们的影响下,库尔德问题与土耳其入欧问题被紧紧地捆绑在一起。既然土耳其要加入欧盟,就必须满足“哥本哈根标准”,实行民主政治、尊重人权、保护少数群体。库尔德人就是土耳其国内最受关注的少数群体,不解决库尔德问题,土耳其就无法达到入盟的门槛。施罗德政府也明确表示,解决包括库尔德问题在内的人权问题是土耳其加入欧盟的前提条件。土耳其政府虽然在人权方面已经取得了进步,但是仍然不符合“哥本哈根标准”的要求。^③

默克尔上任后基本延续了上一届政府在库尔德问题上的立场,继续就土耳其东南部地区的人权问题施压。由于默克尔政府不支持土耳其入欧,她的对土政策也比施罗德时期更加强硬,联盟党领导的政府数次在人权外交报告中批评土耳其

^① “Top German Defense Aide Fired Over Tanks Given to Turkey”, *AP News*, 1992-03-31, <https://apnews.com/article/e6a366f081c1823fab7e50fef5c4aed>, 访问日期:2022-04-14.

^② Ömer Yılmaz, “Germany’s Kurdish and PKK Policy: Balance and Strategy”, p. 110.

^③ Deutscher Bundestag, „Antwort Bundesregierung“, 2001-01-08, 14/5057; Deutscher Bundestag, „Antwort Bundesregierung“, 2002-01-08, 14/7965; Deutscher Bundestag, „Unterrichtung Bundesregierung“, 2002-06-06, 14/9323.

在改善人权状况方面未能取得实质性进展。^① 2014年,为了打击极端组织“伊斯兰国”,德国与美国等西方盟友开始直接向叙利亚的库尔德人武装提供武器装备。德国媒体报道称,部分德国装备实际上落入库尔德工人党手中,不过德国政府并未就此做出正面回应。^②

德国政府认为,解决库尔德问题的关键是改善库尔德人的社会地位、文化权利及该地区的经济状况,因此除了在入盟谈判中强调库尔德地区的人权问题之外,德国也在通过双边和多边经济援助来推动库尔德问题的解决。德国政府公布的数据显示,截至2007年,德国已经向库尔德人较为集中的城市及省份提供了超过1.5亿欧元的援助,用于改善基础设施建设、支持当地经济发展。^③

总的来说,德国政府在库尔德问题上采取了寻求平衡的策略,既要防止库尔德问题的恶化和库尔德裔移民活动给德国造成影响,又要避免德土关系因此受到损害。德国政府需要且有意愿与土耳其在政治、经济和安全领域维持密切合作,土耳其的稳定也符合德国的利益,因此德国不愿意因库尔德问题彻底破坏德土关系,而是支持并协助土耳其政府打击包括库尔德工人党在内的恐怖主义组织。同时,库尔德裔移民及其同情者的活动给德国政府造成了难以忽视的政治压力,德国政府站在维护人权的角度持续就库尔德问题向土耳其政府施压,并将解决库尔德问题与土耳其的入盟谈判捆绑起来,以促进库尔德问题的和平解决。

五、总 结

库尔德裔移民的政治活动使土耳其国内政治问题成为了德国政治的议题,国内压力使德国政府对待库尔德问题从无视到越来越重视,并逐渐形成了一种追求平衡的政策,即在维护德土关系和安抚库尔德裔移民之间寻求平衡。对于德国而言,妥善解决库尔德问题不仅仅是对外政策的需求,也是平衡国内各方诉求、维护社会稳定的需求。

在库尔德议题进入德国对外政策议程的过程中,库尔德裔移民扮演的是推动者的角色。他们前期通过具有震撼力和冲击力的游行、抗议甚至是暴力活动引起了广泛的关注,迫使德国政府做出回应;后期则适应了德国社会和德国政治的语境,将库尔德问题塑造成人权问题、少数族裔问题,以获得德国人的同情。从德国

^① Deutscher Bundestag, „Unterrichtung Bundesregierung“, 2008-07-16, 16/10037; Deutscher Bundestag, „Unterrichtung Bundesregierung“, 2010-08-26, 17/2840.

^② „Ausrüstung der Bundeswehr möglicherweise in die Hände der PKK gelangt“, *Der Spiegel*, 2015-02-14, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/bundeswehr-waffen-moeglicherweise-in-haende-der-pkk-gelangt-a-1018355.html>, 访问日期:2022-04-14.

^③ Deutscher Bundestag, „Antwort Bundesregierung“, 2007-04-05, 16/4991.

对库尔德问题的态度变化可以看到库尔德裔移民所展现出的强大影响力,但值得注意的是,移民的政治活动虽然能够将议题引入德国,并在一定程度上影响德国相关的对外政策,但是这种能力却是有一定限度的。德国并非无条件地支持库尔德人,德国政府在回应库尔德裔移民及其支持者的同时也必须尽可能地维护与土耳其之间的关系。

德国的库尔德政策是冷战后价值观外交、人权外交的实践。德国之所以能够对土耳其的库尔德政策产生影响,本质上是因为德国在德土不平衡的相互依赖关系中处于优势地位。同时,入盟谈判也对土耳其起到重要约束作用。然而,欧土关系已经在近几年中发生了较大的变化,德土关系持续紧张,土耳其国内疑欧主义泛滥,入盟前景日益渺茫。可以肯定的是,库尔德问题将持续成为影响德土、欧土关系的一个重要议题,但在欧土渐行渐远的情况下,入盟谈判是否还能作为欧盟国家向土耳其施压的有效手段,将成为未来值得关注的问题。

责任编辑:郑春荣

**Eine Untersuchung der „Soft—Strategien“ der deutschen
Politik zur Extremismusbekämpfung**

Yang Yousun

Seit dem 11. September 2001 ist die Terrorismusbekämpfung zu einem wichtigen internationalen Thema geworden. Die deutsche Politik zur Extremismusbekämpfung hat die Intensität der Terrorismusbekämpfung aber übertroffen und Deutschland ist damit zum Vorbild der Extremismusbekämpfung in der EU und sogar in der Welt geworden. Die deutsche Politik zur Extremismusbekämpfung verfolgt hauptsächlich die sogenannten „Soft-Strategien“ oder „Soft-Methoden“, d. h. sie konzentriert sich auf Prävention und Intervention anstelle von Restriktionen und Bekämpfung sowie auf die Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung, den Landesregierungen und gesellschaftlichen Organisationen, wobei sie den Schwerpunkt in der Anfangs- und mittleren Phase ansetzt und mehrstufige, bereichsübergreifende und diversifizierte Präventions- und Kontrollmethoden einsetzt. Allerdings haben die deutschen „Soft-Strategien“ auch einige Schwachpunkte wie die schwache Führung und Koordination durch die Bundesregierung, die Verallgemeinerung der Extremismusbekämpfung und die Stärkung der „wehrhaften Demokratie“. In der Zukunft wird die deutsche Politik zur Extremismusbekämpfung weiter intensiviert und sieht sich gleichzeitig mit einer Herausforderung konfrontiert, wie das Ausmaß und die Intensität der Extremismusbekämpfung im Bereich der „Notwendigkeit“ kontrolliert wird.

**Politische Aktivitäten von kurdischen Migranten in Deutschland
und die Auswirkungen auf die deutsche Türkei—Politik**

Wang Danyi

Die Kurdenfrage ist ein wichtiges Thema für die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Türkei, das von den politischen Aktivitäten kurdischer Migranten in Deutschland getragen wird. Die kurdischen Migranten machten zuerst über massive Demonstrationen und gewalttätige Angriffe die deutsche Gesellschaft auf die Kurdenfrage aufmerksam. Spät wandten sie sich kulturellen Aktivitäten und politischer Zusammenarbeit zu und brachten ihre eigene Sache mit dem Konzept der Menschenrechtsdiplomatie Deutschlands in Einklang. Auf diese Weise üben sie einen anhaltenden Einfluss auf die deutsche Türkei-Politik aus. Die deutsche

Regierung sieht sich dem innenpolitischen Druck der kurdischen Migranten und anderer inländischer Akteure ausgesetzt und muss einen Ausgleich zwischen den kurdischen Migranten und der türkischen Regierung suchen.

Die institutionelle Option und die Erfahrungen mit der EU—Regelung der Dateneigentumsrechte: aus der Perspektive des EU—Datengesetzentwurfs

Sima Hang

Der am 23. Februar 2022 veröffentlichte Entwurf der Europäischen Kommission für ein „Datengesetz“ liefert Ideen für ein offenes Datenzugangsrecht für Datenschranken. Vorausgegangen sind u.a. die seit zwei Jahrzehnten geltende „Datenbankrichtlinie“, das fragwürdige Recht der Datenproduzenten und das „Daten-Governance-Gesetz“, das die gemeinsame Nutzung öffentlicher Daten fördert. Im Vergleich dazu schlägt der Datengesetzentwurf konkrete institutionelle Lösungen vor, um den Aufbau eines europäischen Binnenmarktes zu erleichtern und ein hohes Maß an gemeinsamer Datennutzung in Europa zu fördern. Ausgegangen werden soll es von drei Hauptaspekten; dem Abbau von Datenausschließlichkeitsrechten, der Stärkung von Datenzugangsrechten und der Korrektur von Datenverträgen. Das Modell der Ermächtigung zum Datenschutz wird in China hochgeschätzt, in der Praxis jedoch höchst problematisch. In Anbetracht der gegenwärtigen Lage der chinesischen Industrie wird folgendes als förderlich für die Schaffung eines Marktes für Datenelemente in China angesehen; die strikte Begrenzung des Umfangs des Dateneigentums und die Verwendung des Datenzugriffsrechts als System zur Einschränkung des Dateneigentums.